

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983- 1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par Mme Monique MIDY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, André Diligent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean-François Poncet, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 17), 1740 (tome VII), et in-5° 458.

Sénat : 81 et 82 (annexe n° 11) (1983-1984).

Loi de Finances - Consommation - Concurrence.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : L'achèvement de la mise en place des structures	11
<i>I. Les structures ministérielles</i>	11
<i>II. Le Conseil national de la consommation</i>	16
DEUXIEME PARTIE : Tendances générales de l'évolution du droit de la consommation	19
<i>I. Les principales réformes intervenues en 1982</i>	19
<i>II. Les projets du gouvernement</i>	24
<i>III. L'évolution du droit de la consommation</i>	28
TROISIEME PARTIE : Les associations de consommateurs et l'Institut national de la Consommation	33
<i>I. Le rôle des associations de consommateurs</i>	33
<i>II. Les moyens mis à la disposition des consommateurs</i>	34
<i>III. L'Institut national de la Consommation</i>	39

QUATRIEME PARTIE : Les litiges de la consommation	43
<i>I. La Boîte postale 5000</i>	43
<i>II. La commission des clauses abusives</i>	45
CINQUIEME PARTIE : Prix et concurrence	49
<i>I. La politique des prix</i>	49
<i>II. La politique de la concurrence</i>	54

Mesdames, Messieurs

Votre Rapporteur pour Avis juge positif ce projet de budget qui s'inscrit dans la priorité gouvernementale de lutte contre l'inflation.

Compte tenu de l'effort de rigueur actuellement engagé face à la situation économique du pays, votre rapporteur note avec satisfaction une augmentation de 16% des crédits.

Positifs, les contrats de qualité qui, comme l'ont souligné toutes les parties réunies lors des différents colloques sur ce thème, peuvent jouer un rôle essentiel dans la bataille pour la relance de notre production nationale, de l'emploi, et contribuer efficacement à la lutte contre l'inflation. Ils constituent, de plus, un effort de concertation entre les acteurs de la consommation.

Les industriels s'engageant à améliorer la qualité de leurs produits contribuent à cette perspective, le nombre de contrats signés et ceux à venir est encourageant.

Un point sur lequel votre rapporteur souhaite insister, parce qu'il s'agit d'un problème qui va avec l'évolution de la consommation : celui de la transparence de la formation des prix.

La qualité du produit ne peut être dissociée de la compétitivité du prix pour donner à cette mesure toute son ampleur.

Les comités d'entreprise peuvent, dans ce cadre, jouer un rôle essentiel. A la base, dans le même temps, de la production et de la consommation, ils se situent à une place charnière et peuvent peser d'un poids décisif dans la lutte contre l'inflation.

L'autre question à soulever sur ces contrats de qualité est le manque de précisions sur les sanctions, pour non respect des engagements pris. En effet, les indications à ce propos sont trop vagues et allusives. C'est d'autant plus dommage que les cas de non respect ou d'abus du label de qualité sont rares. Il ne faudrait pas que quelques « brebis galeuses » jettent le discrédit sur cette opération.

Autre aspect positif lié à ce budget : la loi sur la sécurité des consommateurs. Votée cette année à l'unanimité, elle marque un progrès important de la politique de la consommation. Elle répond à l'attente des consommateurs.

La création de la Commission de sécurité des consommateurs, avec notamment la faculté de saisie, y compris sur la voie publique, de produits jugés impropres ou dangereux, représente un progrès très important.

Néanmoins, je veux souligner l'insuffisance des moyens dissuasifs de cette commission.

Lors du débat sur cette loi, ma collègue, Madame BIDART, avait insisté sur la nécessité de renforcer ses moyens d'investigation. Cette remarque apparaît d'autant plus judicieuse aujourd'hui, que cette commission ne dispose quasiment d'aucun moyen budgétaire. Votre Rapporteur craint que cela la cantonne au seul constat des faits.

Je souhaite donc que le gouvernement puisse m'ôter ces doutes en donnant les éléments sur les possibilités de fonctionnement de cette utile commission.

Quant à la proposition de la commission de refonte du droit de la consommation d'introduire dans notre droit la notion de défaut de conformité « à l'attente légitime des consommateurs », votre rapporteur pour avis la juge très intéressante. Il lui semble important toutefois de mieux préciser la définition de cette notion en y introduisant le lieu de production.

En effet, l'idée lancée depuis plusieurs années maintenant de « produire français » a eu un impact considérable dans la population.

A tel point que désormais, de nombreux « spots » publicitaires l'utilisent pour vanter leurs produits. Acheter français devient un souci national.

J'insiste : il m'apparaît légitime, dans ce cadre, d'introduire le lieu de production dans la définition d'attente légitime des consommateurs. Ce d'autant plus que l'élévation de cette prise de conscience est un élément important dans la bataille gouvernementale de relance de la production nationale.

Passons maintenant aux règlements des litiges de la consommation : la meilleure façon de simplifier le recours aux tribunaux et le déroulement des procédures, ne serait-il pas de créer dans les tribunaux des sections spécialisées ?

Ce budget 1984, tel qu'il est prévu, permettra de poursuivre, sur le terrain des actions dynamiques et concluantes.

Ainsi, les opérations « point prix vacances », qui se sont déroulées dans plusieurs départements. Il s'agit là, certes, d'opérations ponctuelles et non permanentes.

Votre Haute Assemblée ne peut qu'approuver le renouvellement de ce genre d'opérations plusieurs fois dans l'année, lors de moments « chauds » (par exemple, la rentrée scolaire et les fêtes de fin d'année) et leur élargissement à un nombre toujours plus grand de départements.

La politique gouvernementale d'aide aux organisations de consommations se poursuit et nous ne pouvons que nous en féliciter.

Bien sur, cette politique ne doit pas se limiter à un rôle d'octroi de subventions ; c'est l'avis de l'ensemble des intéressés.

Il faut poursuivre dans la voie de la concertation et inviter les organisations à s'associer à toute initiative gouvernementale.

La défense des consommateurs ne peut plus se situer essentiellement dans un cadre revendicatif. Les associations de défense des consommateurs en sont tous tout à fait conscientes.

L'action de défense des consommateurs s'inscrit dans un cadre plus général de défense de l'intérêt public. Je pense que la réflexion gouvernementale à ce sujet doit encore s'affirmer afin de lier toujours plus la défense de la consommation aux autres domaines de la vie du pays.

Je veux également réitérer la proposition de mon collègue et ami Gérard EHLERS d'équiper en terminaux « branchés » sur la banque de données de l'I.N.C. toutes les associations nationales de consommateurs. Ceci constituerait un gain de temps... et d'argent et permettrait la focalisation sur des activités nouvelles pour ces dernières.

Je veux maintenant insister sur les problèmes de la publicité :

Où en est l'application de la loi régissant la publicité sur le tabac ?
L'interdiction pour les radios libre de recourir à la publicité ?

De plus, l'utilisation de l'image dégradante de la femme en publicité se poursuit.

Dans ce domaine de la publicité, on ne peut se contenter de constater le faits, d'invoquer la complexité du problème.

Sur le dernier point notamment, je veux rappeler qu'une proposition de loi, dont je suis signataire, a été déposée devant le Sénat.

Cette proposition vise à créer une commission chargée d'élaborer une réflexion, de trouver des solutions législatives ou réglementaires.

Comment en effet admettre qu'à notre époque, où la femme a un rôle social de plus en plus important, persiste une mentalité retardataire, désireuse de les maintenir en état d'infériorité et de freiner le mouvement de leur libération ? La publicité use et abuse d'images encore trop souvent stéréotypées présentant une vision affligeante, voire dégradante de la femme.

Je me permets de vous demander, Madame la Secrétaire d'Etat où en sont les réflexions de vos services à ce sujet.

A propos des C.L.I.P., la jeunesse de la mise en place de celui de LILLE ne permet pas à votre rapporteur d'en tirer des conclusions définitives. Aussi, porterai-je une attention particulière à leur développement. Je reprends à mon compte la réflexion de mon collègue Monsieur EHLERS concernant les risques de double emploi avec les futures Maisons de la Consommation.

Cette structure nouvelle doit elle aussi veiller à ne pas se substituer aux associations de défense des consommateurs. Quant à la question du peu d'intérêt porté par les communes aux CLIP, sans doute faut-il se garder de jugements trop hâtifs, le « handicap » essentiel tenant plutôt à la réalité de la plupart des finances communales. L'insuffisance de ces finances risque d'être souvent un frein à l'installation de ces structures.

Deux mots sur la composition des différentes commissions instituées par le gouvernement et dont l'aspect pluraliste est très positif.

Le pluralisme est en effet une des caractéristiques essentielles de notre société française. Il nous faut la préserver et l'enrichir même : il est un garant de la richesse du débat et de la démocratie.

Pour terminer j'insisterai à nouveau, Madame le Secrétaire d'Etat, sur la nécessité d'associer beaucoup plus que cela n'est fait actuellement les comités d'entreprises à votre action. Faisant preuve depuis leur création d'un sens aigu de l'intérêt général, ils sont situés à un point charnière, comme je le disais plus haut, de la production et de la consommation.

Que ce soit au niveau de la qualité du produit fabriqué à l'entreprise, de la transparence de la formation de son prix, des risques de dangers que peut receler un produit, les comités d'entreprise occupent une position privilégiée pour élaborer une réflexion, une action efficace. De plus, ils ne sont pas liés par des critères de rentabilité au sens le plus étroit du terme.

Combien serait regrettable de ne pas faire plus appel à leurs connaissances, à leur expérience du « terrain » et d'être privé ainsi des riches potentialités offertes !

Telles sont les principales réflexions que m'a inspirées le budget de la consommation. Budget qui, s'il n'envisage pas d'actions véritablement nouvelles, conforte et prolonge des mesures déjà acquises et qu'il faut faire fructifier.

**PREMIERE PARTIE :
L'ACHEVEMENT DE LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES**

I. LES STRUCTURES MINISTERIELLES

Dans notre précédent avis, nous avons décrit la mise en place des structures : mission d'études et de coordination, direction de la consommation et de la répression des fraudes (D.C.R.F.). Au cours de l'année 1983, ces services se sont étoffés et ont accompli un grand nombre de tâches très variées.

A. LA DIRECTION DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

1) Les actions menées

En 1983, les actions menées par la D.C.R.F. résultent principalement de la mise en oeuvre du programme d'action des services extérieurs défini dans la circulaire ministérielle du 25 février 1983, avec pour objectifs :

"- le respect des réglementations relatives à la qualité des produits et des services, ainsi qu'à la sécurité des consommateurs et à la loyauté des transactions ;

"- une surveillance accrue dans le domaine du commerce extérieur ;

"- un renforcement du rôle et des moyens des organisations de consommateurs ;

"- l'amélioration de la vie quotidienne et des conditions de règlement des litiges individuels ;

"- la coordination entre les services et la collaboration avec les autres administrations concernées par les problèmes de consommation."

Votre rapporteur pour avis, qui avait dénoncé à plusieurs reprises l'insuffisance des contrôles sur les produits importés, enregistre avec satisfaction que les interventions dans le domaine du commerce extérieur se sont intensifiées avec la mise en oeuvre d'un protocole de collaboration signé avec les Douanes en juin 1983, visant à une meilleure efficacité et à éviter la commercialisation de produits ne respectant pas les règles du marché intérieur ou présentant un danger pour la santé ou la sécurité. Le programme d'action 1983 a attiré l'attention des services sur certains points particuliers (provenance, emploi de la langue française, quantité, étiquetage, respect des normes, recherche des polluants, composition des engrais,...).

Il a notamment été constaté des anomalies de composition de textiles, des taux élevés de mercure dans des conserves de poisson, des risques de botulisme par des conserves de champignons et des pâtes à tartiner, des produits manufacturés non conformes aux normes ou dangereux, la vente comme originaux de tableaux fabriqués à Hong-Kong, des fausses turquoises.

D'une façon très globale, on peut estimer que l'ensemble des activités de la D.C.R.F. représente environ 600 000 opérations de natures très diverses (contrôle des fruits, légumes et vins à l'importation et l'exportation, tests de qualité, enquêtes sur plaintes, prélèvements bactériologiques, à la production ou d'enquête, rapports divers...).

2) La suppression des brigades spécialisées

Un certain nombre d'inquiétudes ont été suscitées, au plan national, par la suppression des brigades spécialisées. Le ministre a tenu à les dissiper en déclarant que les missions confiées aux anciennes brigades nationales continueraient à être assurées, que la vigilance en ce qui concerne le contrôle de la qualité des vins et spiritueux et des produits horticoles et avicoles ne serait pas relâché, grâce notamment à la mise en place de deux chargés de mission de la D.C.R.F. à l'échelon central. Enfin, la nouvelle organisation de ces services permettra de conduire des investigations d'ampleur nationale et de veiller à la loyauté des importations (question écrite n° 8414 de M. Serge Mathieu, J.O. du Sénat du 10.03.1983).

Il convient cependant de noter que la mise en place de cette réforme, intervenue dans le premier semestre de 1983, a été quelque peu perturbée par l'organisation, parallèlement, du service des affaires générales et la mise en place de mécanismes de délégations de crédits consécutifs à la prise en charge par le ministère de la consommation lui-même, des problèmes de gestion assurés jusqu'au 1^{er} janvier 1983 par le ministère de l'agriculture. Les perturbations qui en sont résultées semblent toutefois heureusement résorbées à ce jour.

3) Création d'emplois

Aucune création nette d'emploi n'est à enregistrer à la D.C.R.F. Toutefois, il doit être signalé que 36 titularisations sont prévues dans les services extérieurs :

– 28 emplois de contrôleur de la répression des fraudes ont été créés en 1983 afin de permettre la titularisation d'un nombre équivalent d'agents de contrôle vacataires.

– 8 emplois de commis, 9 d'agent technique de bureau et 4 d'agent de bureau ont été créés en vue de titulariser un nombre équivalent d'agents administratifs contractuels ou vacataires.

Le nombre des **personnels rémunérés sur fonds de concours** semble s'élever à une **cinquantaine** en 1983, ce qui constitue une nette régression tout à fait bienvenue. En revanche, votre rapporteur pour avis s'inquiète de ce que, si certaines parties versantes ont accepté de se conformer aux barèmes, d'autres refusent, arguant de difficultés de trésorerie. La différence est donc prélevée sur le « matelas » de fonds de concours, qui s'amenuise d'année en année.

B. LES ORGANES DE COORDINATION INTERMINISTRIELLE

En ce qui concerne la participation d'autres ministères aux actions relevant de la compétence du secrétariat d'Etat à la consommation, elle résulte principalement des travaux du groupe interministériel de la consommation réformé par décret du 23 Juin 1983 (J.O. du 25.06.1983, p. 1911) et présidé par le ministre chargé de la consommation.

Le groupe interministériel de la consommation a pour mission de coordonner et d'animer la politique de la consommation. A ce titre, il a examiné et engagé la plupart des interventions faisant appel au concours d'autres administrations, notamment :

1. le service vétérinaire d'hygiène alimentaire pour les opérations annuelles « alimentation-vacances », les contrôles « alimentation fin d'année » et certaines opérations ponctuelles spécifiques sur la qualité des jambons et épaules cuites importées, le contrôle qualitatif et statistique quantitatif sur les conserves de produits de la mer importés ;

2. la Direction générale de la concurrence et de la consommation pour la rédaction et l'application de l'arrêté sur les prix à l'unité de mesure, les contrôle d'emploi de la langue française ;

3. la Direction de la qualité et de la sécurité industrielle au ministère de l'industrie et de la recherche et plus particulièrement le Service des instruments de mesure pour l'opération rentrée des classes (fournitures scolaires), pour l'opération jouets (respect des normes et sécurité des produits) et pour le contrôle de certains produits (guirlandes de Noël) et les contrôles statistiques quantitatifs ;

4. les administrations précitées ainsi que celles d'autres ministères (affaires sociales, transports, intérieur, commerce extérieur, temps libre...) pour les opérations vacances interministérielles d'été portant sur les prix, la publicité, les locations, la qualité, l'hygiène, la sécurité, les ventes sauvages ;

5. la direction générale des douanes et des droits indirects pour l'emploi de la langue française, les indications de provenance, le contrôle des marchandises importées dont le contrôle des fleurs et feuillages coupés, des huiles et produits à base d'huile importés d'Espagne et des tourteaux d'arachide.

Une action doit être entreprise avec le ministère des transports pour le contrôle de conformité des casques motos et des informations sont communiquées aux services intéressés pour les problèmes relevant également de leur compétence (les douanes pour les fausses turquoises et le revêtement de perles à base de plomb, la direction générale de la santé pour des articles présentant un danger pour les consommateurs).

Rappelons enfin que le décret du 23 juin 1983 a institué le comité interministériel de la consommation.

C. LA MISSION D'ETUDES ET DE COORDINATION

La mission a été chargée en 1983 de concevoir et de mettre en oeuvre trois programmes prioritaires :

- la création de centres locaux d'information sur les prix, destinés à renforcer la concurrence entre commerces au plan local par la publication chaque semaine d'une information statistiquement incontestable sur les niveaux de prix d'une centaine de produits les plus courants à l'échelle d'une agglomération ; le premier centre a été ouvert à Lille le 4 février 1983, six autres seront créés d'ici fin 1984 ;

- la conception, la négociation et le suivi de contrats entre associations nationales de consommateurs et professionnels tendant à accroître la compétitivité des produits français (les contrats pour l'amélioration de la qualité ou contrats de qualité).

- la préparation d'une politique de prévention des accidents de la consommation. Elle est passée d'abord par la préparation et le vote de la loi sur la sécurité des consommateurs récemment adoptée par le Parlement. Ce texte crée notamment une commission de la sécurité des consommateurs, organisme indépendant, comprenant des magistrats, des personnalités scientifiques, des représentants des producteurs et des organisations de consommateurs. Ses avis, rendus publics annuellement, conduiront les parties en présence, et spécialement les entreprises et l'Etat, à sortir de l'immobilisme qui est trop souvent de règle face à un produit que l'on soupçonne de présenter des dangers.

Votre rapporteur pour avis enregistre avec satisfaction les progrès enregistrés en 1983 dans la mise en place des structures du ministère de la consommation. Elle se demande si le regroupement des deux directions (direction générale de la concurrence et de la consommation, direction de la consommation et de la répression des fraudes) au sein d'un même ministère ne pourrait pas accentuer une coopération qui, jusqu'à ce jour, n'a pas donné lieu à problèmes, même si son intensité a été spontanément limitée par les préoccupations propres à chacune des deux administrations.

II. LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION (C.N.C.)

A. LA REFORME

1) Les structures

Le décret n° 83-642 du 12 juillet 1983 a créé un Conseil national de la consommation qui se substitue au Comité national de la consommation. Selon le Secrétariat d'Etat, cette création est l'aboutissement d'un processus de maturation qui a fait prendre conscience de la nécessité d'étendre la confrontation et la concertation sur les problèmes de consommation aux acteurs essentiels que constituent les professionnels. Le Conseil comprend ainsi, face au collège des consommateurs, un collège des professionnels regroupant des représentants des producteurs ou distributeurs de biens et de services privés ou publics. Les administrations intéressées aux problèmes de consommation participent toujours de plein droit aux travaux du C.N.C..

2) Les compétences

Cette ouverture du C.N.C. aux professionnels se traduit par l'extension de ses attributions. En plus de ses fonctions de conseil des pouvoirs publics sur les « grandes orientations de leur politique qui concernent les consommateurs et les usagers », le Conseil constituera un lieu de négociation entre partenaires impliqués dans l'acte de consommation : « des accords entre professionnels ou prestataires de services publics et privés et consommateurs ou usagers peuvent être négociés dans le cadre du conseil » (art. 2 du décret).

B. OBSERVATIONS

Votre rapporteur pour avis se félicite de la réforme du C.N.C..

Le transfert de la représentation des professionnels de l'I.N.C. au C.N.C. répond en effet à un double objectif :

- confirmer l'I.N.C. dans sa mission technique d'aide et d'assistance aux organisations de consommateurs ainsi que dans sa mission de service public et d'information,
- structurer la concertation entre l'Etat et les partenaires économiques.

L'attitude des professionnels est plus réservée, encore qu'ils reconnaissent la justesse du principe. Leur principale réserve porte en fait sur la place et le rôle à donner au collège des professionnels.

DEUXIEME PARTIE :
TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION
DU DROIT DE LA CONSOMMATION

I. LES PRINCIPALES REFORMES INTERVENUES EN 1983

Dans notre précédent avis nous avons fait état des trois grands projets du Gouvernement : contrats de qualité, information sur les prix, sécurité des consommateurs. Nous avons également posé un certain nombre de réserves, que nous maintenons. Il faut cependant rendre hommage à Madame le Secrétaire d'Etat et à ses services : les trois grands projets sont devenus, en tout ou partie, des réalisations concrètes.

A. LES CONTRATS DE QUALITE

A ce jour, vingt contrats ont été signés avec dix entreprises dans des secteurs très variés : textile, jouets, caravanes, appareillage électrique, horticulture, crédit à la consommation.

Plusieurs autres contrats sont en cours de signature ou en cours de rédaction et une vingtaine de négociations sont proches d'être conclues. Par ailleurs, une centaine d'entreprises sont en liste d'attente pour rencontrer les organisations de consommateurs.

Le développement de cette opération qui semble susciter un vif intérêt auprès de la plupart des partenaires concernés passe désormais par un renforcement sensible des moyens qui y sont affectés. Renforcement notable des moyens de l'administration qui anime cette opération, mais également renforcement des aides consenties aux organisations de consommateurs signataires pour l'indemnisation des heures de négociation et le renforcement de leur capacité d'étude des dossiers.

Par ailleurs, la campagne d'information générale sur cette opération, indispensable à sa diffusion et à son développement sera maintenue au cours des prochaines années. Elle devrait être amplifiée. On peut à cet égard signaler que lorsque l'opération aura atteint sa vitesse de croisière, le coût d'une telle campagne restera marginal par rapport au gain économique national escompté, notamment en termes de satisfaction des consommateurs et de compétitivité des entreprises.

Un exemple : le contrat Sofinco sur le crédit à la consommation. La banque Sofinco, présidée par Mme Christiane DORE, seul établissement de crédit à la consommation nationalisé, a signé, en mai dernier, pour une période de douze mois, un contrat de qualité avec onze organisations de consommateurs. La démarche est ambitieuse.

Par cet accord, explique Christiane DORE, Sofinco veut instaurer des relations nouvelles avec l'usager, à deux niveaux : d'abord, améliorer ces relations en associant les distributeurs à l'opération pour garantir une bonne information des emprunteurs sur le point de vente.

Sofinco s'engage à faire diffuser une brochure d'information sur le crédit, dont le contenu a été négocié avec les organisations signataires et permet de bien connaître ses droits, de recevoir des conseils pratiques.

Ensuite, dans l'esprit de ses promoteurs, l'accord doit permettre de « nouer un dialogue constructif avec les organisations de consommateurs. Celles-ci, reconnues comme des interlocuteurs et des partenaires à part entière de l'entreprise, peuvent débattre véritablement des problèmes qui se posent et apprécier les contraintes ».

Sofinco doit apporter aux associations une formation qui devrait leur permettre de « bien maîtriser les techniques de crédit à la consommation ». Enfin, les dirigeants de Sofinco veulent améliorer, concrètement, les services rendus de quatre façons : gratuité des modifications apportées au dossier, abandon des indemnités légales en cas de remboursement anticipé d'un crédit suivi d'un renouvellement à Sofinco, reports pour les remboursements en cas de difficultés financières momentanées, notamment dues au chômage, enfin entretien préalable avec le client avant toute poursuite judiciaire en cas de contentieux grave.

Cet accord est un pari important pour la banque Sofinco, qui prend financièrement à sa charge la réalisation des initiatives et améliorations et se trouve entièrement impliquée, tant au niveau de son propre personnel que des distributeurs qu'elle devra entraîner dans cette opération.

B. L'INFORMATION SUR LES PRIX

● L'affichage des prix au litre et au kilo

Il est dorénavant assuré par l'arrêté ministériel n° 82-105/A du 10 novembre 1982 qui prescrit l'indication du prix à l'unité de mesure pour les produits préemballés alimentaires et non alimentaires d'usage courant de façon à permettre au consommateur de se déterminer en toute connaissance de cause.

Les dispositions de cet arrêté ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} mars 1983 pour les seuls magasins d'une surface de vente supérieure à 2 500 m². Il n'est applicable que depuis le 1^{er} juillet aux magasins d'une surface de vente supérieure à 400 m².

L'enquête sondage effectuée par la Direction générale de la concurrence et de la consommation dans une dizaine de départements révèle que, dans ces départements, les hypermarchés ont bien respecté les prescriptions de l'arrêté. Les quelques erreurs de calcul mises en évidence par cette enquête semblant, pour la plupart, relever d'un certain retard dans l'équipement en matériel informatique.

En ce qui concerne les magasins de plus de 400 m², un retard similaire est constaté pour ceux dépendant de chaînes qui ont eu des difficultés pour s'approvisionner en matériel informatique adapté. L'application de l'arrêté a provoqué, en effet, une forte demande pour ce genre de matériel.

Votre rapporteur souhaite que le champ d'application de l'arrêté soit étendu dès que possible à une gamme plus étendue de produits, tout en tenant compte des difficultés que cette mesure entraînerait pour les petits commerçants.

● **Les centres d'information sur les prix**

Le premier centre local d'information sur les prix (C.L.I.P.) a été inauguré à Lille le 4 février 1983. Il fournit actuellement, une fois par semaine (à partir de relevés de prix), une liste de prix de référence au détail d'une cinquantaine de produits frais et une fois tous les quinze jours une liste de prix d'une soixantaine de produits d'épicerie, d'entretien, d'hygiène et de papeterie. Ces tableaux de prix sont largement diffusés auprès du public et font l'objet d'une émission hebdomadaire sur FR3 Nord-Pas-de-Calais et d'émissions régulières sur Fréquence-Nord.

Ce premier « C.L.I.P. » a été créé avec la participation financière de la région Nord-Pas-de-Calais (50 % des coûts de fonctionnement), le Secrétariat d'Etat chargé de la consommation prenant en charge les 50 % restant ainsi que les frais d'études et de mise en place. Il est supervisé par un comité de pilotage comprenant des représentants des associations de consommateurs et de la Chambre de commerce et d'industrie.

Cette première expérience est trop récente pour en apprécier l'effet auprès des consommateurs et des distributeurs, notamment quant à la contribution à la lutte contre l'inflation et à l'établissement d'une concurrence fondée sur la transparence du marché. Une étude d'impact devrait être réalisée fin 1983. L'implantation d'autres C.L.I.P., adaptés aux réalités locales, est d'ores et déjà prévue d'ici le 1^{er} janvier 1984.

Eu égard aux critiques formulées précédemment par M. Gérard EHLERS, (notamment risque de double emploi), votre rapporteur suivra avec une attention particulière les résultats concrets de ces C.L.I.P..

C. LA SECURITE DES CONSOMMATEURS

. Un succès : la loi du 21 juillet 1983. Votée à l'unanimité par le Parlement, cette loi contient trois innovations principales par rapport à l'ancienne législation :

- une obligation générale de sécurité pour tous les produits et services mis sur le marché ;
- une diversification des moyens de lutte et de prévention (notamment la possibilité d'exiger le rappel des produits ou d'envoyer des mises en garde aux professionnels) ;
- la création d'une commission de la sécurité des consommateurs auprès du Secrétariat d'Etat chargé de la consommation.

Cette commission, qui doit être mise en place au premier semestre 1984, comprendra des magistrats, des représentants des organisations de consommateurs et des professionnels, et des experts. Elle émettra des recommandations pour l'élimination des risques présentés par les produits et disposera de pouvoirs d'investigation.

Deux remarques semblent cependant s'imposer :

– aucune dotation budgétaire n'est inscrite en loi de finances initiale pour assurer le financement de cette commission, si ce n'est une provision de 0,5 million de francs pour financer le montage, avec la Caisse nationale d'assurance maladie, d'un « panel » statistique sur les causes des accidents de la consommation ; cette absence pourrait être éventuellement de nature à porter préjudice à l'autonomie et à l'efficacité de la commission

– la loi du 21 juillet, comme l'a fait remarquer Mme Danièle BIDARD, à la tribune du Sénat, ne comporte pas de sanctions suffisamment dissuasives, ce que votre rapporteur pour avis déplore à nouveau.

● Les débuts de la cellule d'urgence :

Une première réunion s'est tenue le 8 mars 1983 ; une liste des laboratoires avec lesquels les diverses administrations travaillent habituellement est en cours d'élaboration. Cette liste doit permettre de connaître le ou les laboratoires les plus aptes à faire l'analyse d'un produit en cas d'urgence. Cette liste sera diffusée à tous les ministères participant au G.I.C. (groupement interministériel de la consommation).

● Les mesures ponctuelles :

Dans le cadre du G.I.C. un groupe de travail se réunit périodiquement pour examiner certains dossiers relatifs à la sécurité.

Parmi les affaires ayant été réglées récemment, on citera :

. l'interdiction de fabriquer, d'importer et mettre sur le marché certaines poudres à éternuer ;

. le renforcement des mesures de sécurité pour les radiateurs électriques soufflants ;

. le remplacement de la fixation de la glace arrière de certains véhicules Renault ;

. l'arrêt de la commercialisation de certains articles dangereux : gommes, tailles-crayon, présentés comme des denrées alimentaires ;

. les modifications apportées à la présentation des produits liquides destinés à déboucher les canalisations.

II. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

A. LES DECLARATIONS DU GOUVERNEMENT

Il semble que, pour l'essentiel, le Gouvernement n'envisage pas de mener des actions totalement nouvelles, mais que son premier souci soit de conforter et de prolonger les mesures déjà acquises. En réponse à une question budgétaire de votre rapporteur, le Secrétaire d'Etat a indiqué les principaux axes de sa politique future :

1. Protéger le consommateur, en faire un partenaire économique à part entière, faire en sorte que les besoins des consommateurs soient pris en compte par notre industrie, tels sont les principaux objectifs du Gouvernement en matière de politique de la consommation.

Cette politique s'appuiera sur une meilleure application des textes actuels et, plus particulièrement de la loi du 1^{er} août 1905 et de ses décrets d'application, et de la mise en oeuvre de la loi du 21 juillet 1983 avec l'installation de la commission de la sécurité des consommateurs. D'autres projets seront étudiés à la suite des travaux de la C.R.D.C. (commission de refonte du droit de la consommation).

2. Le Gouvernement continuera à mener une politique d'information et de vérité sur les prix afin de lutter contre l'inflation. Les comités locaux d'information sur les prix (C.L.I.P.), le renouvellement de l'opération « points prix vacances » et le développement des Comités de liaison pour la stabilité des prix constituent les instruments privilégiés de cette politique. **On peut regretter, sur ce point, que le Gouvernement ne s'engage pas à associer davantage les comités d'entreprise à une meilleure information sur les prix et sur les mécanismes de formation de ceux-ci, conformément à l'article L.432-2 du Code du Travail.**

3. Il renforcera le mouvement associatif. Il le fera en augmentant les crédits de l'I.N.C. en développant les centres techniques de la consommation et en accordant aux U.R.O.C. (Union Régionale des Organisations de Consommateurs) et aux associations de consommateurs des moyens financiers plus importants.

4. Il développera enfin la recherche d'une adéquation entre les besoins des consommateurs et la production en favorisant le développement des contrats d'amélioration de la qualité négociés entre professionnels et associations de consommateurs. Comme le rappelait à plusieurs reprises M. Gérard EHLERS : « une action qui n'associe pas les comités d'entreprises ne peut avoir que des résultats relatifs ». Il convient de

surcroît de rappeler la disproportion des moyens techniques dont disposent les employeurs d'une part, les salariés d'autre part.

Par ailleurs, une directive de la Communauté économique européenne sur la responsabilité du fait des produits est actuellement en cours d'étude. Afin d'éviter d'élaborer une législation qui ne serait pas en conformité avec la future directive, le Secrétariat d'Etat à la consommation a décidé d'attendre l'achèvement des travaux de Bruxelles pour proposer une réforme du Parlement.

Enfin, une réforme du dispositif de lutte contre les clauses abusives permettant notamment la conclusion d'accords relatifs à des contrats-types ayant force obligatoire pour toutes les parties signataires, pourrait être lancée cette année.

B. LES REFORMES ENVISAGEES

1) La notion de défaut de conformité « à l'attente légitime des consommateurs »

Pour améliorer la qualité des produits et des services, la Commission de refonte du droit de la consommation suggère d'introduire dans notre droit la notion de défaut de conformité « à l'attente légitime des consommateurs ». Pour elle, l'attente légitime des consommateurs s'apprécie, notamment, en fonction de la nature du bien ou du service, de la destination, et des informations données à l'occasion de la mise sur le marché.

Elle propose d'harmoniser les textes qui sanctionnent actuellement le défaut de qualité autour de cette notion.

Le délit de tromperie ou de fraude, prévu par la loi du 1^{er} août 1905, ne serait plus ainsi seulement caractérisé lorsque le professionnel n'aurait pas respecté les usages professionnels. La mise sur le marché, de mauvaise foi, de produits ou de services non conformes à l'attente légitime des consommateurs pourrait aussi être réprimée.

Sur le plan civil, le professionnel devrait réparation chaque fois que le produit ou le service ne satisfait pas à « l'attente légitime des consommateurs ».

2) Le règlement des litiges de consommation

Une commission sur le règlement des litiges de consommation créée conjointement par le Garde des Sceaux et le Ministre de la consommation a été installée le 17 mars 1983. Ses travaux ont été menés en liaison avec la Commission sur le contentieux de masse créée à la Chancellerie. Placée sous la présidence de M. CALAIS AULOY, Professeur à la Faculté des sciences économiques de Montpellier. Elle est composée d'universitaires, de praticiens du droit, de personnalités qualifiées, membres des organisations de consommateurs et des entreprises de production.

La commission sur le règlement des litiges a remis récemment au ministre un rapport de ses travaux. Il est d'ores et déjà possible d'indiquer les grands axes de sa réflexion.

Elle a eu pour souci de rechercher des solutions préventives, propres à faciliter un règlement à l'amiable des difficultés rencontrées par les consommateurs mais a estimé essentiel de faciliter le recours à la justice pour que chacun puisse saisir les tribunaux s'il le souhaite.

La prévention pourrait être assurée, selon elle, par :

- une meilleure information des consommateurs,
- un développement de la conciliation.

La commission suggère que l'éducation nationale, les organismes chargés de la formation permanente, les médias locaux et nationaux diffusent des informations juridiques et souhaite que se multiplient les consultations juridiques à l'initiative de l'Etat, des organisations de consommateurs et des professions juridiques. Le pluralisme devrait, selon elle, être conservé afin que chacun puisse trouver des renseignements adaptés à l'objectif qu'il poursuit.

Pour faciliter le recours à la justice, elle n'a pas estimé nécessaire de créer de nouvelles instances mais a proposé de simplifier l'accès aux

tribunaux et d'accélérer le déroulement des procédures (par exemple, chambre spécialisée au niveau du tribunal d'instance) ainsi que de réduire le coût de l'intervention judiciaire.

3) L'action collective

Lors de son audition par la Commission des Affaires économiques et du Plan, Mme Catherine LALUMIERE, a indiqué sa volonté de mettre en oeuvre une procédure analogue à celle de la « class action » aux Etats-Unis. Ce problème ne pourra cependant être étudié avec précision que lorsque la commission de refonte du droit de la consommation aura fait connaître ses conclusions définitives.

III. L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

A. LA PUBLICITE

1) Les observations de la Commission des Affaires économiques et du plan

Malgré les observations argumentées du rapporteur pour avis, aucun progrès réel ne semble avoir été enregistré en ce qui concerne :

- le non respect de la loi réglementant la publicité pour le tabac, notamment par le biais d'une publicité indirecte par les briquets et les boîtes d'allumettes,
- les publicités clandestines des radios libres,
- l'utilisation de l'image de la femme dans les messages publicitaires.

Nous rappellerons simplement les propos tenus à ce sujet par Mme Catherine LALUMIERE à la tribune du Sénat :

« En ce qui concerne la publicité et ses abus, il y aurait beaucoup à dire. Certes la publicité est utile mais elle a tendance à s'étendre parfois au-delà du raisonnable, au mépris des valeurs fondamentales auxquelles nous sommes attachés. C'est pourquoi il faut limiter ces abus.

Vous avez souhaité une plus grande vigilance dans l'application de la loi de 1976 qui a réglementé et limité la publicité sur le tabac. Les différents ministères concernés ont l'intention de revoir les conditions d'application de la loi de 1976.

Vous êtes également inquiets de voir tourner l'interdiction de la publicité sur les radios locales. C'est effectivement un problème qui va se poser sans doute de plus en plus dans les mois qui viennent. Nous serons amenés à en reparler.

Sur l'utilisation de l'image de la femme dans la publicité, j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer en d'autres lieux. D'une façon générale, il

est très important que la personne humaine, homme ou femme, quelle que soit sa race, sa couleur de peau ou son ethnie, soit respectée partout, notamment dans les messages publicitaires.

On peut s'interroger sur l'opportunité des messages publicitaires qui utilisent une silhouette féminine pour vanter un produit qui n'a strictement rien à voir avec cette dernière.

Le Gouvernement, notamment le ministère de la consommation, réfléchit au contenu d'un projet de loi qui concernerait la véracité et l'éthique des messages publicitaires. Cependant, en cette matière, il faut se montrer extrêmement prudent. »

2) La publicité comparative

L'Institut national de la consommation a décidé de relancer le débat sur la publicité comparative. Cette forme de publicité, utilisée par les pays anglo-saxons (Etats-Unis, Canada, Australie) et scandinaves, comme moyen de stimuler la concurrence et de diversifier les techniques d'information des consommateurs, demeure illégale en France en vertu de l'article 1382 du Code civil.

Pour Laurent Denis, Directeur de l'Institut, la présidence française du Conseil des ministres européens à partir de janvier prochain pourrait être l'occasion de faire adopter la directive européenne autorisant la publicité comparative qui est au point mort depuis avril 1979. D'autant plus, estime-t-il, qu'avec l'avènement de la télévision par câbles et par satellite, le droit risque une fois de plus encore d'être à la remorque de la technique.

Pour l'heure, le principal argument avancé par l'I.N.C. en faveur de son introduction en France est de mettre fin aux formes plus ou moins hypocrites sous lesquelles elle se pratique déjà en fait. Condamnés à ne pas citer ou identifier leurs concurrents, les francs-tireurs de la publicité comparative doivent biaiser. Résultat : la pseudo-publicité comparative actuelle confine souvent à la publicité mensongère en raison de l'imprécision des comparaisons imposée par la protection des concurrents.

La publicité comparative au contraire favorise, selon l'I.N.C., une meilleure information des consommateurs en leur donnant des motifs concrets de préférer un produit à un autre.

Enfin dernier argument : elle intensifie la concurrence en permettant notamment à de petites entreprises de faire valoir leurs innovations et en favorisant l'amélioration de la qualité des produits.

B. LA PROTECTION DES EPARGNANTS

1) La loi du 3 janvier 1983 relative à la protection de l'épargne

Elle étend la surveillance de la Commission des opérations de Bourse à divers placements jusqu'alors libres, ce qui avait entraîné un certain nombre d'abus (wagons, diamants,...). Pour tous ces placements l'article 37 dispose notamment que :

« Préalablement à tout appel public à l'épargne ou à tout démarchage, un document destiné à donner toute information utile au public sur l'opération proposée, sur la personne qui en a pris l'initiative et sur le gestionnaire, doit être établi dans des conditions déterminées par décret. Lorsque l'épargnant n'a pas reçu le document d'information préalablement à la conclusion du contrat, ou lorsque les clauses de ce contrat ne sont pas conformes au contenu du document d'information, le juge peut lui accorder des dommages-intérêts ou prononcer la résolution du contrat.

Le projet de document d'information et le projet de contrat-type sont déposés auprès de la commission des opérations de bourse qui exerce sa mission de contrôle dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967. Elle dispose d'un délai de trente jours, qu'elle peut porter à soixante jours par une délibération motivée, à dater du dépôt pour formuler ses observations. Les documents déposés peuvent être diffusés lorsqu'ils ont été mis en conformité avec les observations de la commission des opérations de bourse ou, à défaut d'observation, lorsque le délai fixé ci-dessus est écoulé. Une copie des documents diffusés est remise à la commission des opérations de bourse ».

2) Les opérations en bourses de commerce

La loi du 8 juillet 1983 relative aux marchés à terme réglementés de marchandises apporte des garanties indispensables aux épargnants. C'est en ce sens que dispose l'article 7 :

« La commission vise, préalablement à sa diffusion quels qu'en soient les moyens, toute publicité en matière d'opérations sur les marchés à termes réglementés ou sur les marchés étrangers de marchandises.

La commission peut subordonner la délivrance de son visa à la modification de la présentation ou de la teneur des énonciations contenues dans toute publicité ou, selon le cas, à l'insertion d'informations complémentaires, lorsqu'elle relève des inexactitudes ou des omissions. Elle peut également exiger, par décision motivée, le retrait immédiat de toute publicité, même si elle l'a antérieurement visée, lorsque, par suite de l'évolution, les indications contenues dans ces documents sont susceptibles d'induire en erreur ceux qui les ont consultés.

Elle peut porter à la connaissance du public les observations qu'elle a été amenée à faire ou les informations qu'elle estime nécessaires ».

3) L'affaire des bons de capitalisation

Une étude de l'I.N.C. avait mis en cause les bons de capitalisation à primes périodiques avec tirage au sort pour la faiblesse de leur rendement et le caractère ambigu des engagements proposés. L'U.A.P. (Union des Assurances de Paris) avait contesté certaines observations, mais admis que la présentation pratique des contrats ne devait pas laisser d'équivoque sur la portée des engagements réciproques de l'entreprise et du souscripteur.

Le nouveau président de l'U.A.P., Mme Yvette CHASSAGNE, s'est engagé sur deux points. L'U.A.P. dans l'avenir recherchera l'avis du Conseil national de la consommation sur les projets de nouveaux contrats. Les cliens détenteurs de contrats à primes périodiques pourront obtenir, s'ils le désirent, une transformation de leurs titres en nouveaux contrats.

Dès à présent, l'U.A.P. s'est également engagée à soumettre à l'avis de l'I.N.C. les projets de nouveaux contrats qui seront établis au début du printemps et seront beaucoup plus informatifs.

TROISIEME PARTIE :
LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET L'INSTITUT
NATIONAL DE LA CONSOMMATION

I. LE ROLE DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. LES FAITS

Dans notre précédent avis, nous faisons état des nombreux organismes créés en 1982 et associant des représentants d'associations de consommateurs. Ce mouvement s'est poursuivi en 1983. On peut ainsi évoquer :

- le conseil national de l'habitat (décret n° 83-465 du 8 juin 1983 - Journal officiel du 10 juin),

- le conseil national du bruit (Journal officiel du 15 Janvier 1983, page 485 N.C.),

- la commission nationale des rapports locatifs (décret n° 82- 888 du 18 octobre 1982 - Journal officiel du 19 octobre, page 3156),

- le conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'information touristique (Journal officiel du 1^{er} décembre 1982, page 10 696 N.C.).

B. LE PROBLEME DE LA REPRESENTATIVITE

Ce problème n'est pas un problème nouveau. Les réflexions du Gouvernement se poursuivent, ainsi que l'a déclaré Mme Catherine LALUMIERE. 19 associations (si l'on y inclut l'U.N.A.F.) sont représentatives au plan national.

II. LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. L'EVOLUTION GLOBALE DES CREDITS

1) Les aides aux organisations de consommateurs

Les crédits inscrits au chapitre 44-81 « aide aux organisations de consommateurs s'élèvent en 1983 à 9 180 000 francs -contre 8 500 000 francs en 1982-. Le projet de loi de finances pour 1984 prend en compte une dotation de 9 646 034 francs (+ 5 %).

Utilisés essentiellement à financer des frais de fonctionnement et de développement des organisations nationales et régionales, les crédits du chapitre 44-81 ont été utilisés en 1983 de la manière suivante :

. organisations nationales	6 263 400 F
. organisations régionales (U.R.O.C.)	2 000 000 F
. Centres techniques régionaux et départementaux	916 000 F.

Cette somme n'a pas encore été totalement affectée.

Comme en 1982, les subventions du chapitre ont été attribuées en fonction des activités des associations et de leurs besoins. En ce qui concerne les U.R.O.C., il est tenu compte du nombre des associations regroupées dans l'Union, de l'importance géographique, démographique et économique de la région.

2) Les actions concertées

Le chapitre 44-82 (« actions concertées en matière de consommation ») a été doté de 22 882 906 francs en 1982, grâce à un complément de dotation de 2 millions de francs dans le cadre de la lutte contre l'inflation (collectif) et de 22 477 406 francs en 1983. Le projet de loi de finances pour 1984 prévoit une dotation de 25 611 675 francs (+ 14 %).

	1981	1982			1983		
		44-81	44-82	Total en %	44-81	44-82	Total en %
- Association F.O. - consommateurs (A.F.O.C.)	438 000	525 000	105 000	+ 39 %	567 000	75 750	+ 2 %
- Association des nouveaux consommateurs (A.N.C.)	213 900	-	50 250	- 76	200 000	103 500	n.s.(1)
- Confédération générale du logement (C.G.L.)	300 000	335 000	105 000	+ 47	361 800	6 000	- 16,4 %
- Comité national des associations populaires familiales syndicales (C.N.A.P.F.S.)	335 000	410 000	105 000	+ 54	442 800	81 250	+ 1,7 %
- Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.)	341 000	480 000	105 000	+ 72	518 400	387 750	+ 54,9 %
- Confédération syndicale des familles (C.S.F.)	345 000	480 000	105 000	+ 70	518 400	191 750	+ 21,4 %
- Fédération des familles de France (F.F.F.)	316 140	390 000	105 000	+ 57	421 200	121 250	+ 9,6 %
- Fédération nationale des associations familiales rurales (F.N.A.F.R.)	353 000	430 000	105 000	+ 52	464 400	242 250	+ 32 %
- Laboratoire coopératif pour l'information, la protection et la représentation des consommateurs	330 000	400 000	105 000	+ 53	432 000	81 000	+ 1,6 %
- Organisation générale des consommateurs (O.R.G.E.C.O.)	225 960	260 000	105 000	+ 61	280 000	65 500	- 5,3 %
- Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)	438 000	530 000	105 000	+ 24	572 400	291 750	+ 36 %
- Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.)	304 000	370 000	105 000	+ 56	399 600	124 000	+ 10,2 %
- A.S.S.E.C.O.-C.F.D.T.	150 000	335 000	105 000	+ 193	361 800	32 750	- 10,3 %
- I.N.D.E.C.O.S.A.-C.G.T.	-	-	-	-	361 800	103 750	+ 5,8 %
- Confédération nationale du logement	70 000	335 000	105 000	+ 528	361 800	31 750	- 10,6 %
44-81 : subvention de fonctionnement							
44-82 : Actions concernées							

Dans le prolongement des actions menées en 1982, ces crédits sont utilisés à financer des actions précises pour lesquelles des conventions sont passées entre l'Etat et les associations de consommateurs (ou FR3 pour la réalisation des émissions de télévision des U.R.O.C.).

Il convient de rappeler que le chapitre 44-82 permet également de subventionner des actions concertées initiées par des organisations locales en dehors du cadre de l'U.R.O.C. ou des organisations nationales (Association Léo Lagrange, Fédération nationale des coopératives de consommateurs).

Les subventions sont accordées par l'Etat au vu de demandes établies par les organisations de consommateurs et instruites par les services administratifs compétents. Outre la reconduction d'opérations traditionnelles (par exemple les émissions de télévision) les pouvoirs publics indiquent des actions qu'ils souhaitent soutenir en priorité. C'est ainsi que l'accent mis en 1982 sur la formation du jeune consommateur se traduit, en 1983, par une très sensible augmentation des crédits consacrés à cette activité (de 690 000 F en 1982 à 1 100 000 F en 1983).

B. LES AUTRES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES CONSOMMATEURS

1) L'accès à la justice

Les travaux sur la possibilité d'intenter, pour les organisations de consommateurs, des procès collectifs dits actions de groupe (« class action ») se sont poursuivis au sein de la commission de refonte du droit de la consommation. La publication prochaine du rapport de la C.R.D.C. permettra d'y voir plus clair dans un domaine au demeurant fort délicat.

2) L'accès aux média

● France Région

Dans le cadre des U.R.O.C., les organisations de consommateurs ont la possibilité de réaliser 37 émissions de 90 secondes sur les canaux

régionaux de FR3. C'est donc un ensemble de 777 émissions pour la métropole qui est ainsi diffusé, le cadre régional permettant une personnalisation des métrages. La qualité de ces émissions s'est notablement améliorée.

A partir du 1^{er} janvier 1983, ces émissions bénéficieront d'une double diffusion.

Relevons qu'un contrat de même nature est négocié avec la Société Radio-France Outre-Mer, pour la fabrication de 37 émissions en Guadeloupe, 10 émissions à la Réunion, en Guyane et en Martinique.

● Temps d'antenne accordé à l'I.N.C.

Depuis le 1^{er} mai 1982, le temps d'antenne accordé à l'I.N.C. soit 12 minutes par semaine, a doublé. Il est donc passé à 24 minutes par semaine, soit 6 émissions de 4 minutes chacune, qui sont diffusées simultanément sur les trois chaînes de télévision à 20 heures 30.

La diffusion des émissions a été introduite en 1982 sur FR3.

La répartition de ce temps d'antenne a été fixée en accord avec le conseil d'administration de façon à diversifier les angles de traitement de l'information :

- 2 minutes sont consacrées à une émission de sensibilisation sur un thème précis ;
- 4 minutes sont consacrées à une émission traduisant les actions des organisations ;
- 8 minutes sont consacrées à un dossier économique social ou international.

3) L'accès à l'informatique

Dans un précédent avis, M. Gérard EHLERS écrivait :

« Dès à présent, votre rapporteur estime qu'il convient de prévoir l'installation, sans frais excessifs, de terminaux dans tous les sièges des associations nationales de consommateurs. Il a constaté, en effet, que toutes les associations consacraient une part importante de leur temps et

de leurs ressources à un travail identique de documentation. Reliées à un grand ordinateur central, à la définition duquel elles devront avoir été associées, ces associations pourront consacrer une part plus importante de leurs activités à des actions « sur le terrain ».

Cette idée semble maintenant faire son chemin, sans pour autant que des décisions concrètes aient encore été prises.

4) L'accès à un chez soi

Au niveau régional et local, la création du ministère de la consommation a été marquée par la volonté de donner aux organisations locales de consommateurs des moyens plus importants pour que le consommateur soit mieux informé. Ce soutien, en raison de l'atomisation du mouvement, ne peut passer que par la constitution d'un outil commun à l'ensemble des organisations locales. C'est pour ces motifs que les projets des centres techniques départementaux ont été expérimentés. Plus proches des organisations locales, ils sont susceptibles de mieux répondre à leurs besoins. Il en a ainsi été créé en Essonne, en Ile-et-Vilaine et en Isère.

Les centres techniques départementaux ont pour objet de répondre à l'ensemble des besoins collectifs des organisations dans un département : documentation, formation des militants, soutien juridique et technique, reproduction de documents, mise en oeuvre de recherches ou d'études locales, banques de données. Ils peuvent aussi être à l'origine d'actions spécifiques en direction du public : manifestations grand public, édition d'un bulletin, réalisation d'enquêtes et d'actions de sensibilisation. Au niveau régional, une convention a été signée en 1982 avec le Centre régional de la consommation du Nord-Pas-de-Calais. Cet organisme animé par les mouvements locaux, gère un centre local d'information sur les prix, assure les missions autrefois prises en charge par l'U.R.O.C. (documentation, formation) et développe une politique d'implantation d'antennes locales sur l'ensemble de la région. Il assure ainsi en totalité l'ensemble des missions locales de l'I.N.C.. Un processus identique s'est produit en 1983 avec la chambre de la consommation d'Alsace avec laquelle une convention « Centre technique régional » a été signée. L'antenne de Mulhouse de la chambre joue pleinement le rôle de Centre technique départemental.

Enfin, au niveau municipal, l'expérimentation d'une Maison de la consommation à Rennes a eu des résultats positifs (harmonisation de l'action des organisations, ouverture au public d'un service d'assistance et d'information). Cette permanence municipale traite une moyenne de 200 cas litigieux par semaine, ce qui ne saurait trop souligner l'ampleur des besoins des citoyens en la matière.

Selon le Secrétariat d'Etat à la consommation :

« Le développement d'expériences de cette nature et leur généralisation se heurtent trop fréquemment au manque d'initiative des élus locaux. Ces derniers, en effet, sont peu ou pas sensibilisés aux problèmes de consommation, ignorent trop souvent l'existence même des mouvements et a fortiori l'ampleur des services que rendent ces derniers aux consommateurs et plus largement aux citoyens. Il est dans la plupart des cas impossible d'obtenir un cofinancement local pour les initiatives des associations : trop généralement encore, l'aide aux organisations de consommateurs reste en exclusivité l'affaire de l'Etat. »

Ces déclarations justifient donc pleinement les critiques émises dans son précédent avis par votre rapporteur.

III. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

A. LA MISE EN PLACE DE LA REFORME

Le décret n° 82-1228 du 30 décembre 1982 portant réforme du statut de l'I.N.C. a eu pour conséquence essentielle de modifier la composition du conseil d'administration :

- en portant de 12 à 16 le nombre des représentants des consommateurs ;

- en supprimant la présence des représentants des professionnels et de l'administration ;

- en introduisant la participation à ce conseil de huit personnalités qualifiées dans des domaines d'intérêt général touchant à la consommation et de trois représentants du personnel de l'Institut.

Bien qu'il soit encore prématuré de dresser un bilan de cette réforme après seulement quelques mois de fonctionnement selon la nouvelle formule et la tenue de deux conseils d'administration effectifs, on peut malgré tout d'ores et déjà constater que, plus que jamais, la priorité est donnée au soutien de l'action des organisations de consommateurs, dont la présence au conseil est prépondérante.

Par ailleurs, le départ des représentants des professionnels, qui aurait pu entraîner un repli de l'Institut sur les problèmes de consommation au sens étroit du terme, est compensé par la présence de huit personnalités qualifiées qui apportent à l'I.N.C. l'ouverture indispensable sur l'extérieur.

Enfin, les interventions des représentants du personnel permettent aux membres du conseil d'avoir un éclairage différent, plus axé sur les problèmes concrets, sur le fonctionnement et l'activité de l'établissement.

B. LE BUDGET DE L'INSTITUT

Le montant de la subvention accordée par l'Etat à l'Institut national de la consommation s'est élevé à 35 933 477 francs en 1983 contre 33 481 538 francs en 1982, soit une progression de 9,3 %.

Cette progression qui s'inscrit dans le cadre de l'effort de rigueur portant sur les dépenses civiles de l'Etat, peut paraître malgré tout insuffisante dans la mesure où l'Institut national de la consommation concourt à la lutte contre l'inflation et à la protection de la santé et de la sécurité des citoyens, **plus particulièrement pour les dépenses d'intervention qui sembleraient appeler une « rallonge » de deux millions de francs.**

Les prévisions pour 1984, sont les suivantes :

- mesures nouvelles de reconduction : 1 973 928 francs,
- mesures nouvelles : 1 100 000 francs, soit un montant de 3 073 928 francs ajouté à la dotation de l'année précédente.

La subvention de l'Etat prévue pour 1984 s'élève donc à 39 007 405 francs (soit une progression de 9,2 % par rapport à 1983).

C. LES OBJECTIFS 1984

Pour l'avenir proche et notamment 1984, l'I.N.C. a notamment comme intention de progresser vers quatre objectifs : une plus grande fiabilité technique, une meilleure « mobilisation » juridique, un approfondissement croissant des réalités économiques, un effort plus important en direction de la presse et de la télévision.

1) Une plus grande fiabilité technique

A l'avenir, l'Institut souhaite améliorer encore la fiabilité des études menées, ce qui est rendu plus difficile par la sophistication de certains produits. Pour ce faire, pour un même essai il sera fait, dans la mesure du possible, recours à un plus grand nombre de laboratoires. Par ailleurs, un effort sera effectué pour atteindre une plus grande rigueur tant dans la rédaction des cahiers des charges que dans l'analyse des résultats.

2) Une meilleure « mobilisation juridique »

Les perspectives doivent être replacées dans l'optique des actions actuellement en cours et qui, toutes, visent à l'enrichissement de l'aide technique apportée aux associations de consommateurs, notamment par la confection de dossiers techniques spécialisés et détaillés ; cette orientation entraîne une nette augmentation du temps consacré à la participation à l'élaboration de certains textes législatifs ou réglementaires et suppose la mise sur pied de stages et de documentation pédagogique. La meilleure mobilisation prévue pour 1984 doit concerner en priorité certains secteurs « horizontaux » et « verticaux » comme la sécurité et la réparation des dommages, l'accès à la justice, la lutte contre l'inflation, le crédit et la banque, le logement, les annonces, les transports...

3) Un approfondissement croissant des réalités économiques

L'Institut doit continuer à développer sa réflexion et à initier des recherches dans les domaines de la concurrence et de la distribution. Il s'agit essentiellement de l'analyse des circuits de distribution qui doit permettre une meilleure connaissance des mécanismes de la formation des prix et, de ce fait, une amélioration de la situation.

L'accent doit être mis sur des phénomènes comme celui des marges commerciales. A partir de là, il peut être envisagé d'organiser des sortes de « débats économiques sur la consommation » réunissant différents partenaires sur des thèmes précis et donnant lieu à des synthèses publiables. La participation aux expériences de « centres d'information sur les prix » sera également poursuivie.

QUATRIEME PARTIE : LES LITIGES DE LA CONSOMMATION

I. LA BOITE POSTALE 5000

A. LES ACTIVITES EN 1982

Le volume du courrier de la Boîte postale 5000 (B.P. 5000), durant l'exercice 1982, a regressé de 17 %, passant de 27 385 lettres en 1981 à 23 359 lettres.

La conraction la plus significative s'est produite sur les demandes de renseignements (- 33 %) et les litiges non contractuels (- 22 %) dont le traitement relève normalement des administrations.

Les litiges contractuels, pour leur part, n'ont subi qu'un tassement de 10 %.

	1981	1982	%
Demandes de renseignements	7 294	5 458	- 33,6
Litiges contractuels	16 037	14 576	- 10
Litiges non contractuels	4 054	3 325	- 22
TOTAL	27 385	23 359	- 17

B. LA REPARTITION DES DOSSIERS

Il est à noter, dans la répartition des dossiers, que la participation des administrations et des associations professionnelles a très fortement régressé (respectivement - 34 % et - 58,5 %).

	1981	1982	%
Administrations	12 663	9 452	- 34
Associations de consommateurs	11 913	12 134	+ 1,6
Associations professionnelles	2 809	1 773	- 58,5

Le tassement significatif du volume du courrier de la B.P. 5000 ne signifie pas une diminution du nombre des litiges de la consommation mais plutôt une mise en lumière des difficultés rencontrées par cette institution, et souligne que les particuliers s'adressent de plus en plus directement aux associations de consommateurs.

Les secteurs concernés par les litiges soulevés dans le cadre de la B.P. 5000 sont identiques aux difficultés rencontrées durant les exercices précédents :

- 1. location vente,
- 2. secteur de la construction immobilière,
- 3. secteur locatif à titre d'habitation,
- 4. secteur automobile (vente et réparation),
- 5. secteur des prestations de services et plus spécialement les travaux à domicile (plomberie, cuisines intégrées, sociétés de dépannage immédiat),
- 6. envois forcés.

II. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES (C.C.A.)

A. LE RAPPORT D'ACTIVITES DE LA C.C.A.

En exécution de l'article 38 de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services, le rapport annuel d'activité de la Commission des clauses abusives vient d'être publié.

Quatre recommandations, publiées en 1982, y sont reprises et commentées :

1) La recommandation n° 82-01 concerne les contrats proposés par les transporteurs terrestres de marchandises et les commissionnaires de transport

Dans une première partie, cette recommandation incite les professionnels du secteur à assurer de façon satisfaisante l'information du consommateur, notamment sur les conditions générales du transporteur, sur ses engagements (lieu de livraison), sur la réparation en cas de perte ou d'avarie. Dans une seconde partie, dix clauses jugées abusives sont condamnées, relatives notamment à des exonérations de responsabilité, à l'indemnité due en cas de perte ou d'avarie, à des tentatives de déroger aux dispositions du code de commerce ou du code de procédure civile, au paiement de sommes incluses (frais de deuxième présentation).

2) La recommandation n° 82-02 concerne les contrats proposés par les déménageurs

Elle reprend les dispositions de la précédente recommandation, en les adaptant au cas spécifique du déménagement. Elle condamne par ailleurs certaines clauses relatives au paiement du prix, à la sous-traitance du travail effectué à l'insu du consommateur, aux frais d'assurance et au système particulier d'indemnisation des avaries.

3) La recommandation n° 82-03 concerne les contrats d'installation de cuisine

Elle comporte trois parties. La première vise à assurer une meilleure information du consommateur sur la durée et les détails techniques du travail effectué par le professionnel et celui restant à effectuer, et sur la protection assurée au consommateur par la législation (loi n° 78-22 sur le crédit à la consommation, garantie des vices cachés). La seconde incite les professionnels à tenir compte dans leur contrat des recommandations déjà émises par la commission et du décret n° 78-464 qui interdit et réglemente trois clauses contractuelles. La troisième condamne des clauses qui permettent des majorations unilatérales de prix, qui restreignent le droit du consommateur à réclamation ou à réparation qui rendent inopposables les documents publicitaires émis par le professionnel qui constituent des clauses pénales par trop défavorables au consommateur.

4) La recommandation n° 82-04 est relative au droit à réparation des consommateurs en cas de perte ou de détérioration des films confiés à des laboratoires photographiques ou cinématographiques et à des négociants

Elle vise à écarter le principe d'exonération de responsabilité adopté par tous les professionnels du développement photographique, le consommateur devant se contenter d'un film vierge remis au lieu et place de ses photos perdues par la faute du laboratoire. La commission souhaite rouvrir au consommateur la voie normale du dédommagement, celle du droit commun de la responsabilité, ou au moins lui permettre de toucher une indemnité forfaitaire définie contractuellement.

Les professionnels intéressés par les recommandations de la commission sont consultés à deux reprises. Avant que le dispositif d'une recommandation ne soit définitivement arrêté en séance de la commission, les représentants dûment mandatés des professionnels sont entendus en sous-commission. Puis, une fois que le texte définitif a été transmis au secrétariat d'Etat, chargé de la consommation, les professionnels sont à nouveau consultés par les services ministériels sur les dispositions qu'ils comptent prendre afin d'appliquer les décisions de la Commission des Clauses abusives.

B. LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DE LA C.C.A.

Pour ce qui est des recommandations publiées en 1982, trois d'entre elles ont déjà abouti à des résultats concrets.

1. Après la parution de la recommandation n° 82-02, les deux syndicats représentatifs des déménageurs ont conçu des conditions générales types pour leurs adhérents et en ont transmis le texte à la commission pour avis. Celle-ci a constaté que la plupart de ses recommandations avaient été prises en compte, même si d'autres clauses condamnationnelles restaient inchangées.

2. La recommandation n° 82-03 a servi de base à un groupe de travail associations de consommateurs-professionnels pour moraliser le secteur des installateurs de cuisine sur plan.

3. Enfin les professionnels de la photographie étudient avec les compagnies d'assurance les moyens de satisfaire aux exigences de la recommandation n° 82-04.

Ces recommandations n'ont, bien entendu, qu'un caractère incitatifs, mais la loi n° 78-22, chapitre IV, permet d'interdire ou de réglementer par décret certaines clauses abusives. Après le décret n° 78-464 déjà cité, un deuxième décret vient d'être présenté pour avis avant promulgation. Il régleme les clauses relatives aux délais de livraison des biens et des services, de façon à écarter du champ contractuel la clause annonçant un délai purement « indicatif », sauf exceptions dûment répertoriées.

Votre rapporteur pour avis se félicite des progrès notables dans l'application des recommandations de la Commission des clauses abusives.

CINQUIEME PARTIE : PRIX ET CONCURRENCE

I. LA POLITIQUE DES PRIX

A. L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Après la période de blocage, les mois de novembre et de décembre 1982 ont vu se dérouler la sortie progressive et négociée du blocage des prix. L'industrie s'est vu offrir un cadre contractuel, dit « engagement de lutte contre l'inflation » définissant l'échéancier des hausses autorisées généralement calculées sur 1982 et 1983. Le même cadre a été proposé aux services interentreprises et à quelques prestations ayant maîtrisé leurs prix pendant le blocage. Les autres services ont fait l'objet « d'accords de régulation » à caractère réglementaire.

Par exception au dispositif indiqué, certaines branches de l'industrie soumises à forte concurrence et ayant fait preuve de modération dans l'évolution de leurs prix, se sont vu accorder la liberté des prix. Le quart de l'industrie se trouve couvert par une telle mesure.

En ce qui concerne la distribution, après une période transitoire du 1^{er} novembre au 31 décembre 1982, au cours de laquelle les marges de distribution et d'importation ont été bloquées en valeur relative (et non plus en valeur absolue) au niveau atteint le 15 octobre, les commerçants et importateurs ont pu opter pour l'année 1983 entre deux régimes :

– un régime général de blocage de la marge en valeur relative produit par produit, au niveau atteint le 11 juin 1982 diminué de 1 % ;

– un régime optionnel de blocage de la marge annuelle globale, appréciée par rapport à un exercice de référence qui est en général celui de 1981. Ce régime, plus souple que le précédent, répond aux besoins des entreprises de détail qui commercialisent un grand nombre de produits. En contrepartie, l'effort global des entreprises est plus important puisque la diminution de marge est de 2 % au lieu de 1 %.

Les entreprises qui ont opté pour ce régime ont dû souscrire un accord de régulation par lequel elles s'engagent, en outre, à fournir les éléments comptables permettant d'apprécier l'évolution de la marge globale, trimestre par trimestre, de manière à pouvoir apprécier le respect de l'accord en cours d'année.

Ce régime a été retenu par plus de 3 000 entreprises de distribution et d'importation, représentant en particulier la quasi-totalité du commerce alimentaire de grande surface ou succursaliste.

Il faut enfin noter que, par exception au régime général et sans préjudice de l'application du régime optionnel, un certain nombre de secteurs du commerce, concernant essentiellement des produits alimentaires frais (viandes et poissons, fruits et légumes, lait...) sont soumis à des régimes spécifiques de marges ou de prix.

après la sortie du blocage des prix, l'action de contrôle des divers régimes réglementaires dans le commerce (régimes spécifiques et régime général produit par produit) et dans les services est demeurée intense.

Sans parler des enquêtes sur l'application en cours d'année des engagements de lutte contre l'inflation (industrie et éventuellement services) ou du régime optionnel des marges du commerce, qui représentent un effort important, **265 000 contrôles** ont été effectués dans les établissements du 1^{er} novembre 1982 au 31 juillet 1983, donnant lieu à l'établissement de **10 700 procès verbaux** ; le taux d'infraction a été globalement modéré : **4,7 %**, ce qui n'exclut pas la constatation de dérapages dans un nombre limité de secteurs. Dans ce dernier cas, en dehors de la seule répression, **les abus les plus manifestes ont donné lieu aux mesures de taxation individuelles prévues par la réglementation.**

La politique des prix et des marges engagée en 1982 a permis d'enregistrer en 1982 et 1983 une sensible décélération de l'évolution des prix à la consommation.

Pour l'ensemble de l'année 1982, la hausse des prix a été ramenée de 14 % en 1981 à 9,7 % et cela, -il faut souligner- sans augmentation du chômage.

B. LE ROLE DU SECRETARIAT D'ETAT A LA CONSOMMATION

Grâce au Secrétariat d'Etat, les associations de consommateurs sont associées à la politique des prix.

1) Le groupe de travail C.N.C. sur la lutte contre l'inflation

Ses conclusions ont été publiées sous la forme d'un rapport : « Les causes d'inflation ressenties par le consommateur : 36 propositions avancées par les organisations nationales de consommateurs ».

Ces propositions abordent les problèmes les plus variés, et s'articulent, principalement, autour des thèmes suivants :

- améliorer la transparence du marché, en informant mieux le consommateur sur les caractéristiques des produits et services (prix de détail et de gros, qualité, fiabilité, coût d'usage,...),
- moraliser la concurrence en s'attaquant aux pratiques restrictives (cas de la distribution sélective, par exemple), ou déloyales (fausses promotions ou soldes, détournements de l'innovation),
- faire disparaître certaines habitudes inflationnistes : phénomènes d'indexation, en particulier l'usage du taux de marge ou taux de marque fixe pour la distribution, celui des rémunérations en pourcentage, éliminer les gaspillages, en particulier les conditionnements coûteux et inutiles,
- améliorer la connaissance des circuits de distribution, et plus généralement de la formation des prix le long d'une filière, du producteur jusqu'au consommateur, accroître leur compétitivité et rétablir un équilibre et une saine concurrence entre les différentes formes de commerce,
- rénover certaines institutions : comités des prix, commissions d'urbanisme commercial, commission de la concurrence...

Le Gouvernement examine ces propositions avec le plus grand intérêt et s'attache à les mettre en pratique lorsqu'elles lui paraissent opportunes. C'est ainsi que les dispositifs d'information sur les prix de détail vont être progressivement mis en place : un centre local d'information sur les prix a été institué dans le cadre de l'opération vacances interministérielle. Un groupe interministériel de coordination des études

de filières a été créé et une dizaine d'études vont être prochainement publiées. La réforme des Comités départementaux des prix est sur le point d'aboutir. Par ailleurs, une proposition de loi visant à interdire certaines formes de gueltes particulièrement inflationnistes a été récemment déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Une refonte de la réglementation des soldes et des promotions est aussi à l'étude, de même qu'un test expérimental en matière de publicité comparative.

2) Les comités de liaison départementaux pour la stabilité des prix

Il existe, à ce jour, 21 comités de liaison dans 20 départements. Ces comités ont pour objectif d'unifier les efforts des associations de consommateurs au niveau local pour la lutte contre l'inflation. Ces associations, par leur vocation générale, sont en effet à même de mener efficacement la concertation entre les différents partenaires socio-économiques pour contribuer à faire disparaître les comportements et les blocages qui alimentent structurellement l'inflation en France. Elles doivent pour cela présenter un front uni, et acquérir une compétence et une notoriété indispensables pour se faire reconnaître comme des interlocuteurs sérieux et responsables : telle est la raison d'être des comités de liaison.

L'expérience montre que cet objectif est en voie d'être atteint. En effet, là où les comités se sont créés, les associations de consommateurs participantes, sans perdre leurs spécificités, ont appris à travailler ensemble, s'enrichissant de leurs expériences mutuelles, cependant que leurs militants acquéraient une compétence indéniable par les travaux qu'ils effectuaient en commun.

Cette cohésion et cette compétence accrues ont permis aux associations locales, regroupées au sein des comités, d'explorer des pistes jusque là réservées aux spécialistes ou aux organisations nationales de consommateurs :

- réflexion sur les relevés de prix et leur utilisation,
- recherche systématique des dysfonctionnements dans les filières de distribution,
- action de masse de sensibilisation du public au niveau local pour la lutte contre l'inflation,
- concertation avec les professionnels ou leurs organisations, avec les syndicats de salariés et les élus.

Cependant, hormis les périodes de blocage par exemple, ces comités semblent faire double emploi avec les comités départementaux des prix, dont la réforme est attendue depuis un certain temps déjà. Par ailleurs, selon votre rapporteur pour avis, la composition de ces comités fait parfois problème (absence de représentations des associations liées au mouvement syndical).

3) Les centres locaux d'information sur les prix

L'un de ces centres fonctionne depuis la fin de l'année dernière à Lille. Ces centres ont pour but, en faisant appel aux moyens les plus performants, et notamment informatiques, de donner aux consommateurs une information immédiate et fiable sur les prix et les produits. Le centre de Lille livre une information à partir d'une enquête par sondage auprès des commerces de l'agglomération et diffuse une information statistique une fois par semaine sur les prix d'une cinquantaine de produits frais, et une fois par mois, sur les prix d'une cinquantaine d'articles d'épicerie, d'entretien et de papeterie.

Une participation financière de l'ordre de 50 % des coûts de fonctionnement est demandée aux collectivités locales qui souhaitent la mise en place d'un C.L.I.P. sur leur territoire, le secrétariat d'Etat chargé de la consommation prenant en charge les 50 % restant ainsi que les frais d'études et de mise en place. Toutefois, ce pourcentage est susceptible de varier en fonction des possibilités financières des collectivités locales. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le coût du C.L.I.P. de Lille pourrait être d'environ 2 millions de francs par an. Ce coût sera probablement abaissé grâce à une révision des méthodes de sondage et de relevés de prix, ces derniers ayant été confiés à une entreprise privée. Ce centre semble avoir dans l'ensemble recueilli un accueil favorable tant des professionnels que des associations de consommateurs. Il illustre parfaitement tant la compétence que le souci de pragmatisme et de concertation qui anime les services du Secrétariat d'Etat. Il n'en reste pas moins que ces C.L.I.P. n'assurent qu'une fonction d'information au demeurant indispensable. Imaginons le cas d'une ménagère souhaitant acheter chaque produit là où il est le moins cher : le temps passé en transports risquerait fort d'annuler son gain monétaire ; la formule des C.L.I.P. connaît donc des limites incontournables.

4) L'opération « points-prix vacances »

Menée cet été dans cinq départements tests, cette opération a permis d'informer objectivement les consommateurs sur les prix pratiqués effectivement et d'éviter ainsi des « dérapages » inconsidérés. Dans l'ensemble, cette opération a été bien ressentie tant par les professionnels que par les élus locaux et les responsables des associations de consommateurs. Les renseignements fournis concernaient essentiellement les prix des produits frais avec l'indication de prix minimum et maximum constatés, mais aussi la référence à un prix dit « économique » c'est-à-dire effectivement pratiqué dans le quart des commerces figurant dans l'échantillon. Les média locaux ont retransmis d'une manière efficace les données ainsi rassemblées. **Votre rapporteur pour avis estime que cette opération devrait être reconduite et amplifiée, notamment lors de la rentrée scolaire ou des fêtes de fin d'année.** Elle se heurte cependant à un problème délicat d'effectifs disponibles. En effet, cette opération « points-prix vacances » a mobilisé les services de mai à septembre, ce qui explique par ailleurs un relatif décalage dans la mise en place des comités locaux d'information sur les prix.

II. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A. LES ACTIVITES DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Au cours de l'année 1982, la Commission a rendu 21 avis, dont 4 de principe, 1 au titre du contrôle de la concentration, et 16 pour le contrôle des ententes et activités de position dominante. Elle a enregistré 30 saisines dont 17 d'origine ministérielle, 9 d'origine judiciaire et 4 directes, c'est-à-dire procédant de l'initiative de personnes morales habilitées.

Les activités « non contentieuses » de la Commission ont connu en 1982 un notable développement. Selon le Président DONNEDIEU de VABRES : « Un souci constant transparait dans les avis rendus à ce titre lorsqu'est reconnue la nécessité de limitations de la concurrence par voie législative, celles-ci doivent être réduites au strict minimum indispensable à la poursuite des objectifs qui, dans l'arbitrage, ont prévalu sur les impératifs de la concurrence ».

Dans cet ordre d'idées, il faut noter, particulièrement, les avis relatifs : au projet de loi sur la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole, à la compatibilité des accords interprofessionnels concernant les délais de paiement (durée du crédit fournisseur) avec la réglementation de la concurrence (dont le C.N.P.F. a tenu compte), à certaines dispositions de l'avant projet de loi sur l'audiovisuel relatives au cinéma, ainsi qu'au rapport sur la politique des commandes de l'E.D.F. en centrales nucléaires.

Sur le contrôle de la concentration, la Commission n'a rendu qu'un seul avis : il a concerné le projet de prise de contrôle de la société Jacques Borel International par la Société Sodexho et elle a recommandé, si cette prise de contrôle devait se réaliser, des mesures propres à assurer ou à rétablir une concurrence suffisante dans le secteur des titres-restaurants.

B. LES CRITIQUES DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Un article d'une revue spécialisée dans la défense des consommateurs (novembre 1982) a mis en lumière les insuffisances de la réglementation en vigueur et le trop faible nombre de personnes chargées de l'appliquer (ententes de prix, refus de vente des producteurs français, inertie de l'administration, prix d'appel, pratiques concertées, gueltes favorisant les produits étrangers). Il conviendrait probablement d'y ajouter le foisonnement de textes réglementaires peu accessibles.

C'est dans ce cadre que doivent être resitués les projets du Gouvernement qui cherche, par un ensemble de mesures, à donner un second souffle à la politique de la concurrence. Ces mesures comportent essentiellement trois volets :

1. D'abord, des dispositions à caractère réglementaire visant à rendre les transactions commerciales plus « transparentes ». L'objectif est ici double : il s'agit, d'une part, de rétablir l'égalité des chances en éliminant les discriminations abusives et, d'autre part, de définir des règles du jeu claires qui permettent à la concurrence de se faire sur son vrai terrain, celui des prix.

Le ministère envisagerait de resserrer les contrôles sur les prix d'appel et surtout de revoir les conditions de facturation : le but de l'opération serait, ici, de rendre obligatoire la facturation des avantages différés consentis par les fabricants aux distributeurs, condition essentielle du retour à une certaine vérité des tarifs.

2. Le second volet porterait sur un renforcement du contrôle des concentrations économiques. On s'est aperçu au fil des ans que ce contrôle était quasi inopérant, dans la mesure où la loi de 1977 avait fixé la barre trop haut.

Le Gouvernement aurait l'intention non seulement d'abaisser le seuil, mais aussi de faire en sorte que ce seuil ne soit plus fixé en valeur relative (c'est-à-dire en parts de marchés) mais en valeur absolue (c'est-à-dire en chiffre d'affaires).

3. Enfin, dans cet ensemble de mesures en préparation, figurerait le renforcement des moyens, sinon des pouvoirs, de la commission de la concurrence. Il serait envisagé de faire passer à 14 le nombre de ses membres et de nommer des vice-présidents. Cette disposition avait été votée par le Parlement il y a déjà deux ans, mais dans le cadre d'une loi de finances, ce qui a conduit le Conseil constitutionnel à la déclarer irrecevable.

C. L'URBANISME COMMERCIAL

La politique menée depuis un an en matière d'urbanisme commercial semble avoir été inspirée par le souci de favoriser la modernisation des structures commerciales tout en veillant à ce que cette évolution ne conduise pas à une remise en cause brutale de l'équilibre existant localement entre les diverses formes de distribution. La fin de la pause pour la délivrance des autorisations pour les projets venant en appel auprès du ministre du commerce et de l'artisanat est intervenue au cours du premier trimestre 1982. L'année 1982 a donc été marquée par une augmentation du nombre de m² autorisé par rapport à 1981, sans toutefois que le rythme des autorisations soit aussi rapide que durant les années antérieures. Quant aux résultats du semestre 1983, ils sont comparables à ceux du premier semestre 1982.

1) Les autorisations d'implantation en 1982-1983

a) Les chiffres

L'année 1982 avait vu l'ouverture de 31 hypermarchés (19 ouvertures et 12 extensions) portant le nombre des hypermarchés au 1^{er} janvier 1983 à 491 pour 2 809 951 m² ; 11 nouvelles unités se sont ouvertes au premier semestre 1983 pour une surface de 51 123 m².

Au cours de 1982, le rythme de progression du nombre des hypermarchés a été sensiblement le même qu'en 1981 (33 ouvertures). Pour le premier semestre 1983, le rythme de création, s'il est comparable à celui du premier semestre 1981, est inférieur à celui du premier semestre 1982 (15 ouvertures).

Les supermarchés étaient au 1^{er} juillet 1983 au nombre de 4 887 pour 4 078 692 m².

Au cours de l'année 1982, 366 unités se sont ouvertes et 88 se sont fermées ou transformées. Le premier semestre 1983 a vu l'ouverture de 215 supermarchés pour 192 319 m².

L'année 1982 a donc été pour les supermarchés une année de développement rapide par rapport à 1981 (+ 15,3 %). Le rythme de création pour le 1^{er} semestre 1983 reste très comparable à celui du 1^{er} semestre 1982 (215 créations contre 203 en 1982), mais largement supérieur à 1981 (125 ouvertures pour la même période).

b) Les activités des commissions départementales et nationale d'urbanisme commercial

En 1982, les commissions départementales d'urbanisme commercial ont tenu 221 réunions et pris 356 décisions en acceptant 151 projets pour 439 191 m² et en refusant 205 pour 1 071 376 m².

Cent cinquante quatre décisions départementales ont fait l'objet d'un recours auprès du ministre ; ont été attaquées 42 autorisations, soit 28 % des autorisations délivrées et 112 refus, soit 55 % des refus départementaux.

Durant le premier semestre 1983, les commissions départementales d'urbanisme commercial se sont réunies 85 fois et ont pris 141 décisions : 57 autorisations pour 167 508 m² et 84 refus portant sur 330 087 m². Vingt-deux de ces décisions ont été examinées durant cette période par le ministre.

En 1982 et au cours du premier semestre de 1983, le ministre a pris 206 décisions : 136 en 1982 (43 concernent des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial intervenues en 1981 et 93 des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial intervenues en 1982), 70 au premier semestre 1983 (48 concernent des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial intervenues en 1982 et 22 des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial intervenues en 1983).

Parmi ces 206 décisions, 146 ont confirmé une décision départementale : 36 autorisations (176 594 m²), 110 refus (587 692 m²) et 60 ont infirmé des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial en autorisant 38 projets (148 207 m²) et en annulant 22 autorisations de commissions départementales d'urbanisme commercial (145 283 m²).

Depuis les propos assurés de M. André Delelis annonçant l'imminence d'une réforme, l'attitude du ministre du commerce et de l'artisanat est tout à la fois plus discrète et plus réservée. Plus discrète dans ses travaux, ses consultations. Plus réservée dans sa méthode : le pragmatisme semble l'emporter sur une vision des choses théorique. Ainsi que l'indique Monsieur le Ministre du Commerce et de l'artisanat :

« En ce qui concerne une éventuelle réforme du volet « Urbanisme commercial » de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, de nouvelles consultations ont été entamées auprès des principales organisations professionnelles intéressées, dans le sens d'une plus grande décentralisation du pouvoir de décision et d'une plus grande souplesse pour la fixation des seuils de contrôle. »

Le ministre a été un peu plus explicite le 14 juin 1983 devant l'assemblée générale du commerce et de l'industrie :

« Je crois qu'il appartient avant tout aux élus locaux, aux représentants de diverses collectivités, et de divers groupements, aux élus consulaires, d'apprécier, dans leur région, dans leur département, l'impact des 400 m² et même de se prononcer sur ce seuil de 400 m², et cela en fonction de leur connaissance du milieu local.

« Je crois que le système actuel n'est pas bon et qu'il faut le changer dans le sens que ce que je viens d'indiquer, tout en maintenant un équilibre nécessaire entre la grande, la moyenne, la petite distribution. »

Notons que le ministre semble tenir pour acquis l'abaissement du seuil de 1 000 à 400 m², ce qui semble se justifier car, dans certains endroits, une simple supérette peut désorganiser l'équipement commercial d'un canton. Au total, la réforme s'orienterait autour des idées force suivantes :

- maintien du régime actuel pour les hypermarchés, sous réserve d'une révision de la composition des C.D.U.C. (Commission départementale d'urbanisme commercial) et de la C.N.U.C. (Commission nationale d'urbanisme commercial) ;

- liberté pour les implantations inférieures à un certain seuil (probablement 400 m²) ;

- entre ces deux limites, pouvoir octroyé au département d'autoriser ou non une implantation sur la base d'une cartographie des besoins (plan départemental d'urbanisme commercial) sans que la possibilité ou non d'appel de ces décisions semble avoir été encore explicitement prévue.

En conclusion, les projets de M. Michel Crépeau jouissent d'éléments favorables : la croissance rapide des implantations d'hypermarchés semble terminée, toutes les parties concernées reconnaissent la nécessité d'une approche modulée. Elle se heurte cependant à deux obstacles majeurs : la décision finale du ministre permettrait d'établir un écran protecteur entre le décideur et les « pressions » diverses, les résultats de la lutte contre l'inflation ne prédisposent pas les esprits à une réforme qui, à tort ou à raison, favoriserait les « petits ». Pour nombre de bons esprits, l'égalité petit commerce = inflation tient encore lieu de dogme intangible.

Votre rapporteur pour avis estime qu'en préalable à toute réforme de l'urbanisme commercial, il importerait de connaître avec précision le niveau des prix réellement pratiqués dans les grandes surfaces.



Sous réserve des observations consignées dans le présent rapport, la commission des affaires économiques et du plan émet un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au titre du secrétariat d'Etat à la consommation.